

<http://dx.doi.org/10.18778/1733-3180.18.09>

LIDIA GROEGER

Instytut Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej
Wydział Nauk Geograficznych
Uniwersytet Łódzki

8

PROGRAMY WSPIERANIA BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO W POLSCE I ICH WPŁYW NA RYNEK NIERUCHOMOŚCI MIESZKANIOWYCH

PROGRAMS SUPPORTING HOUSING CONSTRUCTION IN POLAND AND THEIR IMPACT ON THE RESIDENTIAL MARKET

Artykuł wpłynął do redakcji 08.02.2016; po recenzjach zaakceptowany 10.06.2016.

Groeger L., 2016, *Programy wspierania budownictwa mieszkaniowego w Polsce i ich wpływ na rynek nieruchomości mieszkaniowych*, [w:] Masierek E. (red.), *Uwarunkowania polityki mieszkaniowej w Polsce i na Ukrainie. The determinants of housing policy in Poland and Ukraine*, „Space – Society – Economy”, 18, Institute of the Built Environment and Spatial Policy, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 131–146.

Dr hab. Lidia Groeger, prof. UŁ, Instytut Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej, Wydział Nauk Geograficznych, Uniwersytet Łódzki, ul. Kopcińskiego 31, 90-142 Łódź; e-mail: groeger@interia.pl

Zarys treści

W opracowaniu przedstawiono stan mieszkalnictwa w Polsce na tle wybranych państw, wskazując potrzeby w zakresie poprawy sytuacji mieszkaniowej w Polsce. Wskazano instrumenty wsparcia mieszkalnictwa stosowane w państwach UE. Dokonano przeglądu programów wspierania mieszkalnictwa w Polsce w okresie ostatnich 25 lat. Pokazano wpływ rządowych programów wsparcia mieszkalnictwa na rynek nieruchomości mieszkaniowych. Przedstawiono rekomendacje mogące poprawić sytuację mieszkaniową w Polsce.

Słowa kluczowe

Polityka mieszkaniowa, budownictwo mieszkaniowe, mieszkalnictwo, ulgi mieszkaniowe, rynek mieszkaniowy.

8.1. WPROWADZENIE

Problem mieszkaniowy jest ważną kwestią społeczną, gdyż mieszkanie jest podstawowym dobrem człowieka, spełniającym funkcje: ekonomiczną, socjalizacyjną, społeczną. Mieszkanie decyduje o materialnych i społecznych warunkach, w których żyje człowiek, pośrednio ma duże znaczenie przy ocenie jakości życia, decyzjach prokreacyjnych, mobilności przestrzennej mieszkańców. Tak jest we wszystkich demokratycznych krajach gospodarki rynkowej, że specyfika potrzeb mieszkaniowych, poziom zamożności, planowana strategia gospodarcza i społeczna decydują o kształcie uprawianej w danym kraju polityki mieszkaniowej. Jest ona inna w Niemczech, Francji, Ukrainie, Holandii czy w Polsce. Co więcej, była ona inna na różnych etapach rozwoju w każdym z tych krajów – wraz ze zmianą uwarunkowań gospodarczych i społecznych. Przykład Polski w zakresie polityki mieszkaniowej i rozwoju mieszkalnictwa wydaje się najbardziej zbliżony do uwarunkowań występujących na Ukrainie, dlatego opis ewolucji instrumentów wspierania mieszkalnictwa przez Polskę może być szczególnie przydatny w wyborze racjonalnych instrumentów kształtowania polityki mieszkaniowej na Ukrainie.

Przemiany ustrojowe w zakresie gospodarowania nieruchomościami mieszkaniowymi w Polsce zaczęły następować po 1990 roku, kiedy to miało miejsce uwolnienie rynku nieruchomości i zrównanie w prawach wszystkich podmiotów na nim funkcjonujących. Podstawowym aktem prawnym regulującym w Polsce kwestie wspierania mieszkalnictwa jest *Konstytucja RP*, w której zgodnie z art. 75 ust. 1 „władze publiczne zobowiązane są do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności do przeciwdziałania bezdomności, wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania”.

W powszechnej ocenie, działania rządów dotyczące mieszkalnictwa i polityki mieszkaniowej nie spełniają oczekiwań Polaków. Kolejne opcje polityczne w okresie wyborczym obiecywały społeczeństwu polepszenie sytuacji mieszkaniowej i ogłaszały założenia polityki mieszkaniowej mającej zaspokoić prawa do samodzielnego mieszkania przy zróżnicowanym zaangażowaniu środków publicznych. Efekty działań są nadal niezadowalające w porównaniu z działaniami podejmowanymi w zakresie mieszkalnictwa w pozostałych lepiej rozwiniętych państwach UE.

Celem opracowania jest przedstawienie programów wspierania mieszkalnictwa w Polsce w okresie ostatnich 25 lat oraz ocena ich wpływu na rynek nieruchomości mieszkaniowych w Polsce.

8.2. STAN MIESZKALNICTWA W POLSCE NA TLE INNYCH KRAJÓW

Podstawą formułowania celów polityki mieszkaniowej oraz opracowywania programów poprawiających stan mieszkalnictwa jest diagnoza aktualnej sytuacji mieszkaniowej oraz określenie potrzeb społecznych w tym zakresie.

Deficyt mieszkań w Polsce szacowany jest na ok. 1.3 mln mieszkań (GUS 2012).

Powszechnie stosowanym miernikiem, umożliwiającym porównania międzynarodowe jest liczba mieszkań przypadająca na 1 000 mieszkańców. W Polsce jest ich ok. 360, podczas gdy w Niemczech jest ich 490, w Szwecji 480, a na Ukrainie obecnie 370 mieszkań na tysiąc mieszkańców (tab. 1).

Tabela 1

Liczba mieszkań przypadająca na 1 000 mieszkańców

Kraj/Rok	2010	2011	2012	2013	2014
Polska	350	353	356	360	363
Niemcy	478	480	490	492	493
Szwecja	478	477	476	480	479
Ukraina	420	422	425	425	370

Źródło: www.worldbank.org, <https://ukrstat.org>, BDL.

Metodą ukazującą deficyt mieszkań jest porównanie liczby mieszkań z liczbą gospodarstw domowych. Wskaźnik liczby mieszkań do liczby gospodarstw to w Polsce zaledwie 0,93. Jest to wynik tożsamy z uzyskanym w 2002 roku. Oznacza, że w ciągu ostatnich 10 lat niedostatek mieszkań utrwał się. Co więcej, dane z ostatniego spisu powszechnego (2011) wskazują, że nadal około miliona polskich rodzin nie posiada samodzielnego mieszkania.

Polskim problemem są także przeludnione mieszkania. Według danych Eurostatu dotyka on 47% Polaków, podczas gdy średnia w UE wynosi ok. 17%. Jeszcze bardziej niepokojącym jest fakt, że aż 43% Polaków w wieku od 24 do 35 lat nadal mieszka z rodzicami. We Francji ten odsetek wynosi ok. 11%, zaś średnia unijna to ok. 28%. Aż 72% Polaków potwierdziło, że problemy mieszkaniowe są główną przyczyną narastającego kryzysu demograficznego (CBOS wrzesień 2013).

W rankingu OECD (2015) dotyczącym warunków mieszkaniowych, Polska od kilku lat zajmuje przedostatnie miejsce na 34 oceniane kraje¹.

¹ Sytuacja Ukrainy w zakresie warunków mieszkaniowych jest bardzo zbliżona do Polski. Gorsza sytuacja występuje na Ukrainie w zakresie wyposażenia w wodociąg, ustęp spłukiwany, łazienkę (Ukraina ok. 60% mieszkań, Polska ok. 90% mieszkań), odwrotnie jest w przypadku wyposażenia w gaz sieciowy mieszkań (<http://ec.europa.eu/eurostat>, www.worldbank.org, <https://ukrstat.org>).

8.3. POLITYKA MIESZKANIOWA PAŃSTWA

W okresie ostatnich 25 lat funkcjonowania Polski w nowych warunkach ustrojowych każda opcja polityczna dochodząca do władzy wskazywała na potrzebę poprawy sytuacji mieszkaniowej. Polityka rozwoju Polski każdorazowo miała zostać oparta na wzroście znaczenia mieszkalnictwa. W 2010 roku został przyjęty rządowy program w zakresie polityki mieszkaniowej *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do roku 2020*. Deklarowane otwarcie na sprawy mieszkalnictwa nadal nie znajduje potwierdzenia we wspomnianym dokumencie. Mankamentami opracowania są:

- brak analizy potrzeb mieszkaniowych w układzie grup dochodowych ludności;
- brak informacji na temat wsparcia finansowego mieszkalnictwa do 2020 roku;
- brak uwzględnienia opinii ekspertów, środowisk samorządowych wobec proponowanych rozwiązań w zakresie mieszkalnictwa społecznego, prywatyzacji społecznych mieszkań czynszowych, ograniczeń wsparcia zakupu mieszkań do rynku pierwotnego;
- niski priorytet dla remontów i modernizacji w zasobach publicznych dla zaniebdanych budynków mieszkalnych stanowiących barierę rozwojową miast oraz zaburzenie ładu przestrzennego;
- brak programów wsparcia przygotowania gruntów pod budownictwo mieszkaniowe w zakresie infrastruktury;
- brak odpowiedniego wsparcia dla budowy mieszkań czynszowych na wynajem;
- brak faktycznego dofinansowania do programów zwiększających efektywność energetyczną w mieszkalnictwie.

W całym okresie powojennym, we wszystkich krajach europejskich o gospodarce rynkowej, środki publiczne kierowane na cele mieszkaniowe stały się trwałym elementem polityki mieszkaniowej państw w zakresie wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego dla rodzin o niskich i średnich dochodach. Praktycznie wszystkie kraje europejskie, w odróżnieniu od Polski, prowadzą społeczno-rynkową, prorodzinną politykę mieszkaniową. W większości krajów o gospodarce rynkowej stosowanych jest równolegle co najmniej osiem różnych form pomocy państwa. Są to:

- subsydia budowlane występujące w postaci dopłat ze środków budżetu państwa do każdego mieszkania przeznaczonego na wynajem, budowanego przez organizacje mieszkaniowe typu *non profit*, gminy lub prywatnych inwestorów;
- pokrywanie ze środków budżetu państwa części rynkowego oprocentowania mieszkaniowych kredytów hipotecznych bądź określonej części tych kredytów;
- premie z tytułu wieloletniego oszczędzania na mieszkanie w systemie kas oszczędnościowo-pożyczkowych;

- ulgi podatkowe z tytułu poniesionych wydatków na budowę, kupno lub modernizację mieszkania;
- dodatki mieszkaniowe pokrywające część płaconego czynszu;
- subsydia na modernizację oraz adaptację domów i mieszkań do potrzeb użytkowników;
- subsydia ryczałtowe wypłacane okresowo w celu zachęty do zmiany czynszowego mieszkania komunalnego na mieszkanie relatywnie droższe;
- dopłaty energetyczne pokrywające częściowe koszty przedsięwzięć prowadzących do zaoszczędzenia energii cieplnej w mieszkaniu;
- obniżony podatek VAT;
- preferencje mieszkaniowe na „pierwsze mieszkania”².

W Polsce mieszkalnictwo traktowane jest mniej priorytetowo niż np. transport, na który od 2007 roku wydatki publiczne stanowią równowartość 3–4% PKB. Dla porównania, na mieszkalnictwo polskie państwo i samorządy rocznie przeznaczają w tym samym okresie sumę o wysokości ok. 0,08% PKB. W Niemczech ten wskaźnik wynosi 1%, a we Francji – 2%.

W Polsce w okresie ostatnich 25 lat, budownictwo spółdzielcze w zakresie liczby oddawanych mieszkań zmniejszyło się 24-krotnie, a socjalne 4-krotnie. Główny ciężar budownictwa mieszkaniowego przejęli prywatni inwestorzy oraz deweloperzy.

W polityce mieszkaniowej Polski w ostatnich 25 latach przyjęto szkodliwą tezę, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jest jedynie zadaniem rynku. Potwierdzeniem tu przyjętej tezy jest zamieszczony poniżej przegląd programów wsparcia budownictwa mieszkaniowego funkcjonujących w Polsce w okresie ostatnich 25 lat.

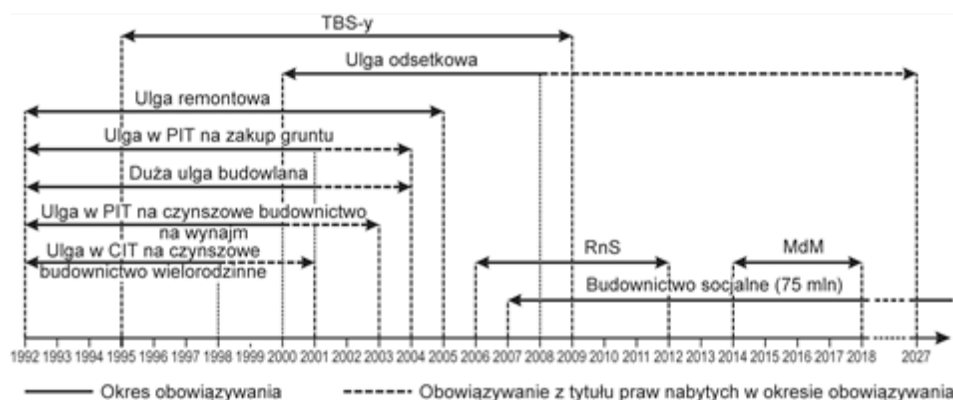
8.4. PROGRAMY WSPIERANIA MIESZKALNICTWA W POLSCE W LATACH 1990–2015

W okresie ostatnich 25 lat w nowych warunkach ustrojowych początkowo wsparcie budownictwa mieszkaniowego oparte było o ulgi w podatku dochodowym i dotyczyło wszystkich mieszkańców Polski bez względu na wiek i poziom dochodów (rys. 1).

² Przegląd instrumentów polityki mieszkaniowej w krajach UE według stanu na 2004 rok zawiera opracowanie P. Lis (2008) na podstawie D. Czischke (2005).

Najbardziej aktualne opracowanie na temat polityk mieszkaniowych w państwach UE zawiera projekt unijny TENLAW (2015). Zawarto w nim obszerną analizę pod względem prawnoporównawczym istniejących rozwiązań i polityk z zakresu mieszkalnictwa, ich wpływu na funkcjonowanie społeczeństw krajowych oraz międzynarodowych oraz zawarto przedstawienie zalecanych kierunków działania w tym zakresie.

- „duża ulga budowlana” w PIT, która obejmowała inwestycyjne wydatki mieszkaniowe (1992–2001, do 2004 roku z tytułu praw nabytych);
- ulga w PIT z tytułu wydatków na zakup gruntów pod budowę budynku mieszkalnego (1992–2001, do 2004 roku z tytułu praw nabytych);
- ulga w PIT na czynszowe budownictwo wielorodzinne (1992–2000, do 2003 roku z tytułu praw nabytych);
- ulga w CIT na czynszowe budownictwo wielorodzinne (1992–1998, do 2001 roku z tytułu praw nabytych);
- ulga odsetkowa (2002–2006, do końca 2027 roku z tytułu praw nabytych).



Rys. 1. Czas obowiązywania programów wspierających budownictwo mieszkaniowe w Polsce po 1990 roku

Źródło: opracowanie własne

Ulgi były skierowane głównie do osób dysponujących środkami finansowymi, które mogły je przeznaczyć na inwestycje mieszkaniowe. Obowiązująca tzw. „**duża ulga budowlana**” pozwalała od podstawy opodatkowania odliczyć wydatki poniesione na własne potrzeby mieszkaniowe przeznaczone na:

- budowę budynku mieszkalnego;
- wkład budowlany lub mieszkaniowy do spółdzielni mieszkaniowej;
- zakup nowo wybudowanego budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w takim budynku od gminy albo od osoby, która wybudowała ten budynek w ramach wykonywania działalności gospodarczej;
- nadbudowę lub rozbudowę budynku na cele mieszkalne;
- przebudowę strychu, suszarni albo przystosowanie innego pomieszczenia na cele mieszkalne oraz wykończenie lokalu mieszkalnego w nowo wybudowanym budynku mieszkalnym, do dnia zasiedlenia tego lokalu.

Ulgi w PIT i CIT na czynszowe budownictwo wielorodzinne dotyczyły ulgi na budowę nieruchomości w celach najmu. Obejmowały wydatki poniesione na budowę własnego lub stanowiącego współwłasność budynku wielorodzinnego

z co najmniej pięcioma lokalami mieszkalnymi przeznaczonymi na wynajem. Od podstawy podatkowania można było wówczas również odliczyć wydatki na zakup działki pod planowaną inwestycję mieszkaniową.

Ulga odsetkowa pozwalała odliczyć od dochodu odsetki od kredytu przeznaczonego na następujące inwestycje mieszkaniowe:

- budowę budynku mieszkalnego;
- wniesienie wkładu budowlanego lub mieszkaniowego do spółdzielni mieszkaniowej;
- zakup nowo wybudowanego budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w takim budynku od gminy lub od osoby, która wybudowała ten budynek w ramach wykonywanej działalności gospodarczej;
- nadbudowę lub rozbudowę budynku na cele mieszkalne;
- przebudowę budynku niemieszkalnego, jego części lub pomieszczenia niemieszkalnego na cele mieszkalne, w wyniku których powstanie samodzielne mieszkanie spełniające wymagania określone w przepisach prawa budowlanego;
- spłatę kredytu mieszkaniowego lub pożyczki mieszkaniowej (tzw. kredyt refinansowy).

Ulga remontowa dotyczyła wydatków na własne potrzeby mieszkaniowe, przeznaczone na remont i modernizację budynku lub lokalu mieszkalnego oraz wpłaty na wyodrębniony fundusz remontowy spółdzielni lub wspólnoty mieszkaniowej. Początkowo w latach 1992–1997 wydatki odpisywane były od dochodu, z uwzględnieniem rocznych limitów. Od 1997 roku można było odliczyć od podatku 19% wydatków przeznaczonych na remont lub modernizację, przy 3-letnich limitach. Ulgę remontową zlikwidowano z końcem 2005 roku. Przez okres jej trwania na wydatki i modernizacje mieszkań przeznaczono blisko 140 mln zł.

Ulgi mieszkaniowe cieszyły się dużą popularnością. W poszczególnych latach ich obowiązywania korzystało z nich po kilka milionów podatników, a koszty dla budżetu szacowane średniorocznie wzrastały w kolejnych latach ze względu na coraz większe zainteresowanie nimi społeczeństwa³. Konieczność rozliczania ulg w oparciu o faktury przyczyniło się do likwidacji szarej strefy w budownictwie mieszkaniowym i wzrostu wpływów z podatku VAT do budżetu. Nadal jednak pozostaje dyskusyjna ocena wpływu polityki ulg podatkowych na pomoc w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach, ponieważ z założenia ulgi te skierowane były raczej do osób o wyższych dochodach.

Program społecznych mieszkań czynszowych – TBS (1995–2009) oparty został o *Ustawę z dnia 6 października 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*, która zakładała kompleksowy system wsparcia podaży mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach. W ramach programu

³ Koszty tego wsparcia dla budżetu – 1,3 mld zł w latach 1993–1995, 3,7 mld zł w latach 1996–2000, 4,4 mld zł w latach 2001–2005.

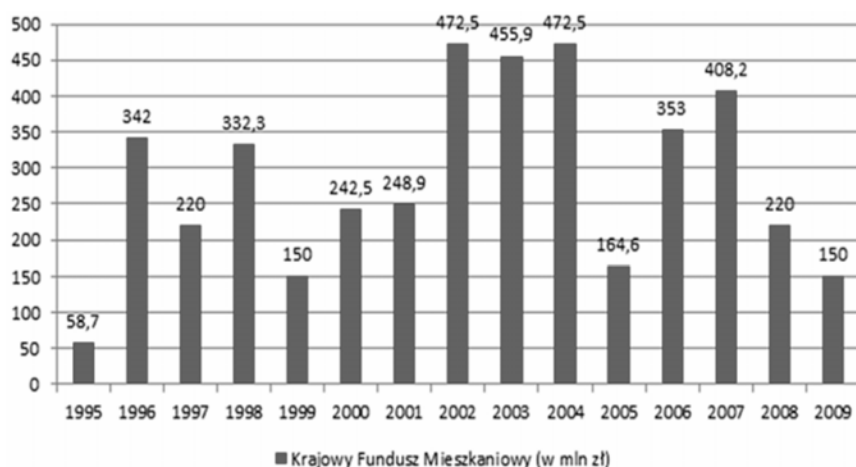
stworzone zostały ramy instytucjonalne dla wspieranego segmentu rynku (Towarzystwa Budownictwa Społecznego, Krajowy Fundusz Mieszkaniowy). Wsparcie państwa przyjęło formę preferencyjnych kredytów dla Towarzystw Budownictwa Społecznego i spółdzielni mieszkaniowych, które są organizacjami nie nastawionymi na zysk, a ich celem statutowym jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ludności. Głównym celem działania programu było zwiększenie dostępności mieszkań dla osób o dochodach, które nie pozwalają na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych na zasadach rynkowych. Mieszkania finansowane z udziałem kredytów ze środków programu mogły być wynajmowane osobom, które nie dysponowały tytułem prawnym do innego lokalu oraz posiadały umiarkowane dochody w przeliczeniu na członka rodziny. Realizacja programu odbywała się we współpracy z samorządowymi władzami lokalnymi.

Ulga odsetkowa od środków gromadzonych na rachunku bankowym na cele mieszkaniowe (2000–2008, z tytułu praw nabytych program obowiązujący do 2027 roku) – dotyczyła zwolnienia od podatku odsetek od środków zgromadzonych na rachunku bankowym przez okres powyżej 5 lat i przeznaczonych na cele mieszkaniowe. Skierowana była do osób posiadających środki na rachunku bankowym na cele nabycia budynku mieszkalnego lub jego części, lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną własność, nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej i dotyczyły nieruchomości położonej w UE, państwach należących do EOG lub Konfederacji Szwajcarskiej.

Ulga odsetkowa nie była zachętą do oszczędzania, szczególnie dla rodzin o przeciętnych dochodach, kwota ulgi w stosunku do kosztu zakupu mieszkania była niewielka, a zakup mieszkania był odłożony w czasie. Jej konstrukcja była mało elastyczna. Brakowało np. możliwości przeznaczenia środków na spłatę kredytu mieszkaniowego, co oznaczało, że osoba decydująca się na skorzystanie z przywileju nie mogła wcześniej kupić mieszkania na kredyt, a potem z niej skorzystać.

W okresie obowiązywania wyżej opisanych programów mających wspierać budownictwo mieszkaniowe wzrastało zainteresowanie społeczeństwa możliwością skorzystania z obniżenia kosztu realizacji inwestycji mieszkaniowej. Wzrosła świadomość społeczna, że pozyskanie mieszkania obecnie możliwe jest przy zaangażowaniu własnych środków finansowych w budowę lub zakup mieszkania na wolnym rynku. Spowodowało to wzrost wydatków z budżetu państwa na mieszkalnictwo, realizowanych przez instytucję Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (rys. 2).

Największe wydatki miały miejsce w okresie 2002–2004 i spowodowane były realizacją zobowiązań wynikających z praw nabytych wcześniej zakończonych programów wspierania mieszkalnictwa. Brak kontynuacji dotychczasowych programów wspierania budownictwa mieszkaniowego wyraźnie obniżył wydatki na mieszkalnictwo w 2005 roku.



Rys. 2. Wydatki na Krajowy Fundusz Mieszkaniowy

Źródło: redNet Consulting na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury

W kolejnych latach przyjęto w Polsce strategię kierowania pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe do określonych grup ludności, przy pośrednictwie banków, udzielających preferencyjnych kredytów mieszkaniowych. Aby możliwe było skorzystanie z programów należało spełnić szereg warunków ograniczających potencjalnych beneficjentów programów.

Program „Rodzina na Swoim” (2006–2012)

Program preferencyjnych kredytów mieszkaniowych w formie dopłat do oprocentowania kredytu mieszkaniowego przysługujących przez okres 8 lat od zaciągnięcia kredytu w wysokości do 50% należnych odsetek. Programem objęte były małżeństwa (od 2011 roku przynajmniej jeden z małżonków musiał mieć maksymalnie 35 lat) oraz osoby samotnie wychowujące dzieci, a także od nowelizacji z 2011 roku, single do 35 roku życia.

Cena 1 m² nabywanej nieruchomości nie mogła być wyższa niż określona wskaźnikiem publikowanym przez BGK, a powierzchnia nie mogła przekraczać 50 m² w przypadku mieszkania dla singli i 75 m² w przypadku rodzin i osób samotnie wychowujących dzieci oraz 140 m² w przypadku domu jednorodzinnego (dopłata do budowy domu jednorodzinnego nie obejmowała singli).

Blisko połowa udzielonych kredytów dotyczyła mieszkań na wtórnym rynku nieruchomości, ok. 30% dotyczyła rynku pierwotnego, zaś 1/3 budowy domu jednorodzinnego (NBP). Rezygnacja z programu spowodowana była jego zbyt wysokim obciążeniem dla budżetu państwa. Według danych BGK łączna wartość udzielanych kredytów w programie „Rodzina na Swoim” zwiększała się systematycznie w kolejnych latach jego trwania i do końca 2012 roku wynosiła ponad 30 mld zł.

Program „Mieszkanie dla Młodych” (2014–2018)

Skorzystanie z programu obwarowane było wieloma ograniczeniami. Uczestnicy programu nie mogli posiadać innego mieszkania (także w przeszłości) – ten warunek nie dotyczył osób/rodzin z trojgiem dzieci. Należało mieć wiek do 35 lat (w przypadku małżeństw decydował wiek młodszego małżonka) – ten warunek nie dotyczył osób/rodzin z trojgiem dzieci. Trzeba było zaciągnąć kredyt, na co najmniej 50% ceny mieszkania, na co najmniej 15 lat i cena mieszkania nie mogła przekroczyć wskaźnika określonego dla danej lokalizacji. Dopłata była realizowana do powierzchni 50 m² lub 65 m² w przypadku osób/rodzin z trojgiem dzieci. Obowiązywało 10% dopłaty do wkładu własnego dla osób samotnych i małżeństw bez dzieci oraz kolejne 5% dopłaty na każde dziecko. Dodatkowo mieszkanie początkowo nie mogło przekraczać 75 m², a dom 100 m² i wymagany był wkład własny – początkowo w wysokości 10% kosztu nabycia mieszkania.

W pierwszym roku obowiązywania program skierowany był tylko na wsparcie pierwotnego rynku mieszkaniowego, co spotkało się z dużą krytyką, bowiem faktycznie był wsparciem głównie dla sektora deweloperskiego. Dodatkowo w małych miejscowościach i wsiach ze względu na brak mieszkań z rynku pierwotnego większość społeczeństwa nie mogła skorzystać z tego programu. Program w zamierzeniach miał być wsparciem polityki prorodzinnej rządu. W praktyce beneficjentami programu były osoby bezdzietne (76,8% Bank Gospodarstwa Krajowego), które było stać na zakup mieszkania. Od 2015 roku zmieniono warunki umożliwiając skorzystanie z programu w nabywaniu mieszkań. Zaczął on obowiązywać również na rynku wtórnym. Nowela zwolniła też rodziny wielodzietne z kryterium wieku (do tej pory przynajmniej jedno z małżonków nie mogło mieć przekroczonego 35 roku życia) oraz warunku pierwszego mieszkania. Zwiększono maksymalną powierzchnię mieszkania do 85 m² i domu do 110 m² dla rodzin wielodzietnych.

Program budownictwa socjalnego – obowiązujący od 2007 roku skierowany jest do gmin, powiatów, związków międzygminnych i organizacji pożytku publicznego na budownictwo socjalne. Przeznaczenie środków od 2007 roku na ten cel, to zaledwie 583 mln. zł. Bezzwrotna dotacja dotyczy 30–50% kosztów budowy i może zostać udzielona na utworzenie: lokali socjalnych, mieszkań chronionych, lokali komunalnych, noclegowni, domów dla bezdomnych. Gminy wykazują nim małe zainteresowanie, ponieważ wymaga zaangażowania środków własnych, a gminy częściej pozbywają się mieszkań socjalnych traktując je bardziej jako obciążenie dla finansów gminy.

8.5. WPŁYW PROGRAMÓW WSPIERANIA MIESZKALNICTWA NA RYNEK MIESZKANIOWY

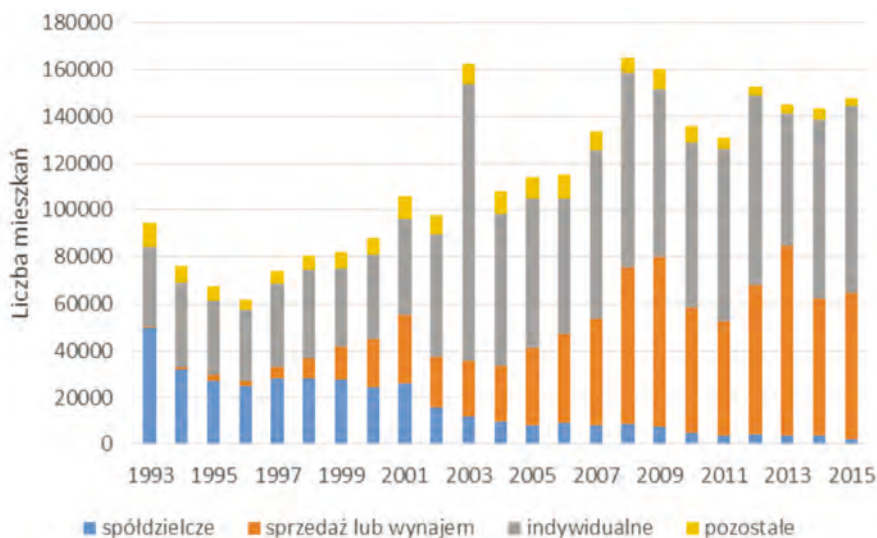
Polityka państwa w zakresie rozwoju mieszkalnictwa od 1990 roku oparta została na wsparciu budowy nowych mieszkań ze środków prywatnych lub kredytów hipotecznych. Państwo ograniczało zaangażowane finansowe w poprawę sytuacji mieszkaniowej. Początkowe otwarcie na aktywne pozyskiwanie środków przez Polaków na zakup nieruchomości mieszkaniowych, budowę mieszkań i remonty posiadanych zasobów mieszkaniowych zaczęły przerastać możliwości finansowe budżetów kolejnych rządów. Kwestie mieszkaniowe ważne dla społeczeństwa w obliczu innych potrzeb i możliwości pozyskania środków z UE na inwestycje infrastrukturalne odsuwał na dalszy plan potrzeby w zakresie mieszkalnictwa. Przyjęta przez rządy zasada rynkowego rozwiązania problemów mieszkaniowych w Polsce spowodowała, że pozyskanie mieszkania w Polsce realizowane jest na drodze zakupu na rynku nieruchomości lub indywidualnej budowy. Jak wynika z danych GUS nowe mieszkania budowane są indywidualnie (55%) i przez deweloperów (40%) dla rodzin zamożnych, które stać na zaciąganie drogich kredytów (rys. 3). W grupie mieszkań pozostałych (spółdzielcze, społeczno-czynszowe, komunalne, socjalne), oddano zaledwie 5% ogólnych efektów, chociaż potrzeby są tu największe. Mieszkań spółdzielczych oddano w 2013 roku aż o 16% mniej niż w roku 2012. Przy obecnym tempie budowy mieszkań socjalnych potrzeby w tym zakresie zostaną zaspokojone za około 50 lat.

Kwestie mieszkań społecznych i socjalnych nie są priorytetowym zadaniem rządów w okresie ostatnich 25 lat. Program mieszkań socjalnych jest znikomą wartością w wydatkach na mieszkalnictwo z budżetu państwa. Program budowy mieszkań społecznych (TBS) funkcjonował zaledwie przez 15 lat (rys. 4).

Obecnie mieszkania TBS na skutek regulacji prawnych, umożliwiających ich wykup na własność, zubożą ponownie zasób mieszkań społecznych. Na wolny rynek zostanie wprowadzonych ok. 90 tys. mieszkań wybudowanych przez TBS-y. Skutkiem jest ponowne ograniczenie zasobów mieszkań socjalnych na wynajem dla osób o niższych dochodach.

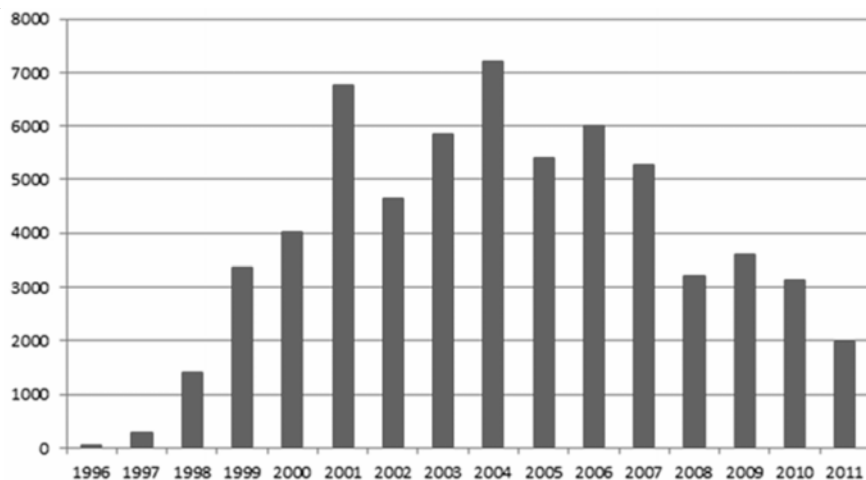
Od 1990 roku, aby pozyskać mieszkanie, praktycznie jedyną drogą dla większości polskiego społeczeństwa jest jego kupno na wolnym rynku lub rynkowy wynajem. Początkowo obowiązujące programy wspierania mieszkalnictwa zakładały zachęty dla inwestorów budujących mieszkania na wynajem (program funkcjonował do 2001 roku), obecnie rynkowy wynajem mieszkań oparty jest na wolnym rynku bez wsparcia państwa.

Od 2006 roku priorytetem polityki mieszkaniowej i programów wspierających budownictwo mieszkaniowe było zwiększenie nowo budowanych mieszkań i ich sprzedaż za pośrednictwem kredytów bankowych na wolnym rynku. Okres



Rys. 3. Mieszkania oddane do użytkowania w Polsce według form budownictwa w latach 1993–2015

Źródło: GUS

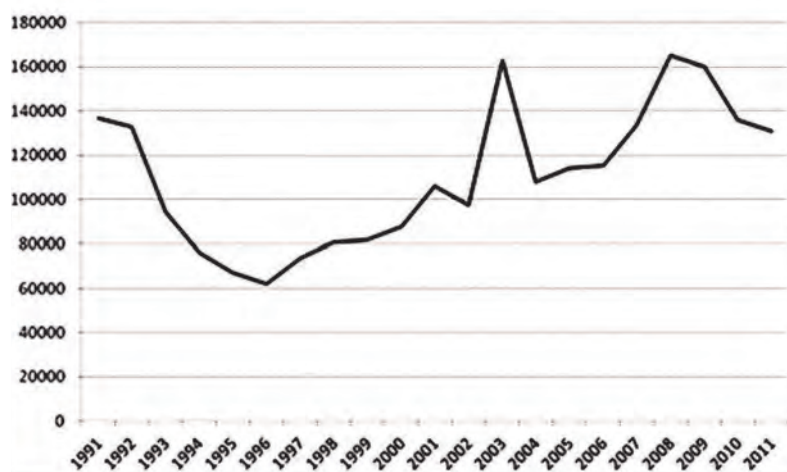


Rys. 4. Mieszkania TBS oddawane do zamieszkania w latach 1996–2011

Źródło: redNet Consulting na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego

funkcjonowania programu „Rodzina na Swoim” pokazał, że wdrożenie programu charakteryzuje się pewną bezwładnością, kiedy to potencjalni zainteresowani gromadzą potrzebne informacje i dokumenty umożliwiające przystąpienie do danego

programu. Program „Rodzina na Swoim” funkcjonował przez 7 lat i z roku na rok coraz większa ilość osób do niego przystępowała. Spowodowało to w okresie 2007–2010 duży popyt na mieszkania na rynku mieszkaniowym (rys. 5).



Rys. 5. Liczba oddawanych mieszkań w Polsce w latach 1991–2011

Źródło: redNet Consulting na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego

Kryzys gospodarczy, wzrost bezrobocia ograniczały stopniowo zainteresowanie programem, choć potrzeby Polaków w zakresie samodzielnego mieszkania nie zostały zaspokojone. Program „Rodzina na Swoim” skierowany był do kupujących na rynku wtórnym i pierwotnym, kolejny program wprowadzony po rocznej przerwie w 2014 roku – „Mieszkanie dla Młodych” wprowadzał już tak dużo ograniczeń dla ewentualnych beneficjentów, że niewiele osób mogło z niego skorzystać i tylko w niedużej części zostały wykorzystane środki na jego realizację przewidziane w budżecie państwa. Szczególnej krytyce w założeniach programu „Mieszkanie dla Młodych” podlegało ograniczenie funkcjonowania programu do rynku pierwotnego oraz limity cen kosztu 1 m² mieszkania w danej lokalizacji. W rezultacie program raczej powinien nazywać się programem wsparcia dla sektora deweloperskiego niż młodych ludzi. Ponieważ liczba mogących z niego skorzystać została w kolejny sposób ograniczona, dlatego od 2015 roku umożliwiono nabywanie mieszkań również na rynku wtórnym. Od tego momentu wzrosło zainteresowanie programem, lecz mimo zachęt dla rodzin wielodzietnych (polityka prorodzinna państwa) udział tej grupy wśród korzystających z programu jest znikomy.

Wpływ na rynek nieruchomości mieszkaniowych miało wprowadzenie limitów cen 1 m² mieszkania. W wielu miastach doprowadziły one do obniżenia ceny rynkowej mieszkania i zmniejszenia zysku deweloperskiego na nowo budowanych mieszkaniach.

Funkcjonowanie każdego rządowego programu wspierania mieszkalnictwa powodowało zwiększenie nowo budowanych mieszkań, co nie dziwi w obliczu wysokiego deficytu mieszkań w Polsce. Jednak w okresie ostatnich 25 lat nie osiągnięto poziomu budowy mieszkań z okresu lat 70. XX wieku. Programy bardziej służą napędzaniu budownictwa mieszkaniowego niż poprawie sytuacji mieszkaniowej Polaków. Osoby dysponujące środkami finansowymi w dużej mierze zaspokoiły swoje potrzeby na wolnym rynku, problemem nadal pozostają kwestie społeczne, pozyskania mieszkania przez młodych ludzi bez wsparcia ze strony rodziców i dziadków oraz osób, które nie mają zdolności kredytowej. W miastach coraz częściej stoją nowe, puste mieszkania, ponieważ ludzi na nie zwyczajnie nie stać.

8.6. PODSUMOWANIE

Podstawową cechą aktualnej sytuacji mieszkaniowej w Polsce jest marginalizacja problematyki mieszkaniowej w działaniach państwa mierzona nie tylko niewielką skalą wsparcia finansowego, ale także niską intensywnością prac programowych i legislacyjnych. Rządowy program w zakresie polityki mieszkaniowej *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do roku 2020* ma charakter deklaracyjny bez konkretnych ustaleń finansowych i czasowych. Powoduje to brak jasno sprecyzowanej polityki państwa w zakresie wspierania rozwoju mieszkalnictwa, brak należytego wsparcia finansowego ze strony państwa dla samorządów gminnych realizujących politykę mieszkaniową i malejące w budżecie wydatki na mieszkalnictwo.

Brak stabilnej, długofalowej polityki państwa w zakresie wspierania mieszkalnictwa od 1990 roku powoduje, że każdy nowy program wsparcia mieszkalnictwa trwa coraz krócej i brak ciągłości w okresie ich obowiązywania. Zmiana zasad obowiązywania programów powoduje brak poczucia bezpieczeństwa i stabilności życiowej wśród potencjalnych beneficjentów. Kierowanie pomocy tylko do osób do 35 roku życia wydaje się dyskusyjne. Mimo kolejnych programów i znacznej liczby osób, które wyemigrowały z Polski, nadal deficyt mieszkaniowy utrzymuje się na wysokim poziomie wynoszącym około 1,3 mln mieszkań.

Niski standard istniejących zasobów mieszkaniowych podlegał programom naprawczym państwa jedynie do 2005 roku (ulga remontowa). Narastające koszty każdego z programów mających wesprzeć budownictwo powodowały zaprzestanie realizacji programu, bowiem wydatki państwa na mieszkalnictwo wynoszą 0,8% PKB i są najniższe w całej Unii Europejskiej (Eurostat).

Programy nie spowodowały zwiększenia dostępności mieszkań dla osób o średnich dochodach. System ulg i odliczeń sprzyja bardziej osobom bogatym, których stać na poniesienie wydatków uprawniających do ich wykorzystania.

Obiecujący program TBS również został przerwany i praktycznie zlikwidowany. Dodatkowo wyprzedano ponad 1 mln mieszkań komunalnych za symboliczne kwoty. W polityce mieszkaniowej państwa przyjęto szkodliwą tezę, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jest jedynie zadaniem rynku.

Polska polityka mieszkaniowa do tej pory wspierała głównie produkcję budowlaną na wolnym rynku mieszkaniowym (95% nowo budowanych mieszkań). Deweloperzy dzięki temu osiągają jedne z najwyższych zysków z inwestycji w skali roku na poziomie 18%. Polskim programom wspierania budownictwa mieszkaniowego brakuje stabilizacji i długookresowego działania (ostatni program „Mieszkanie dla Młodych” określony jest na 5 lat). W Polsce potrzebny jest program budownictwa, który zawierałby programy szczegółowe w poszczególnych segmentach: mieszkań własnościowych, komunalnych, socjalnych i na wynajem.

Brak programów faktycznie wspierających budowę mieszkań na wynajem powoduje, że w państwach Europy Zachodniej nawet 50% zasobów mieszkaniowych to mieszkania na wynajem (Eurostat), w Polsce takich mieszkań jest zaledwie 15%. Polska, aby zapewnić swoim obywatelom warunki mieszkaniowe na minimalnym, europejskim poziomie, wobec słabnącej dostępności kredytowej, powinna niezwłocznie rozwijać rynek mieszkań na wynajem, uelastycznić przepisy dotyczące najmu i wprowadzić zachęty dla inwestorów, którzy obecnie, z powodu nadmiernego ryzyka związanego z nieruchomościami mieszkalnymi, lokują środki jedynie w obiektach komercyjnych.

NIK potwierdził w swoich ustaleniach pokontrolnych, że w Polsce nie ma od dawna żadnej długofalowej polityki mieszkaniowej, a gminne zasoby mieszkań dla mniej zamożnych ustawicznie maleją (NIK 2012).

LITERATURA

Bank Danych Lokalnych, GUS.

CBOS, *Opinie o problemach mieszkaniowych w Polsce*, wrzesień 2013.

Czischke D., 2005, *Social Housing in the EU. Report to the European Commission*, CE-CODHAS, Brussels.

Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do roku 2020, [www.orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3725/\\$file/3725.pdf](http://www.orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3725/$file/3725.pdf).

GUS, 2012, *Gospodarka mieszkaniowa w 2011 roku*, Warszawa.

Lis P., 2008, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 297.

Łaszek J., Augustyniak H., Olszewski K., Waszczuk J., 2015, *Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce*, NBP, Warszawa.

NIK, 2012, *Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego*, Nr ewid. 170/2011/P/11/108/KIN.

OECD Raport Better Life Index, 2014, *Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe 2015*, <http://www.tenlaw.uni-bremen.de/brochures.html>.

Ustawa z dnia 6 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, Dz.U., 1995, nr 133, poz. 654.

Źródła internetowe

<http://ec.europa.eu/eurostat>.

<https://ukrstat.org>.

www.worldbank.org.

Abstract

The study presents the condition of housing in Poland compared to selected countries, indicating the need for improving the housing situation in Poland. It presents housing support instruments used in EU countries, and reviews state programs of residential support in Poland during the last 25 years. The study also highlights the impact of government housing support programs on real estate market. Finally, it presents recommendations that may improve the housing situation in Poland.

Keywords

Housing policies, residential construction, housing, housing allowances, residential market.